

Balance de los Informes Nacionales Voluntarios en Asia y Pacífico: Azerbaiyán, Filipinas, Indonesia y Turquía*

Balance of the Voluntary National Reports in Asia and Pacific: Azerbaijan, The Philippines, Indonesia and Turkey

FERNANDO E. NUÑO SANTANA**



PALABRAS CLAVE

ODS; Asia y Pacífico; Cambio climático; Inclusión; Participación ciudadana.

RESUMEN La relación entre el crecimiento sostenido que vive Asia en el último decenio y su reflejo en el avance real de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es el objeto de análisis en este artículo, que pretende una aproximación a la compleja realidad de Asia y Pacífico a través de la revisión de los Informes Nacionales Voluntarios de cuatro países en tres subregiones, así como los cruces de caminos y vías paralelas que definen el crecimiento, la equidad y el desarrollo en la región.

KEYWORDS

SDG; Asia and Pacific; Climate change; Inclusion; Citizen participation.

ABSTRACT The relationship between the sustained growth that Asia is experiencing in the last decade and its reflection in the real progress of the Sustainable Development Goals is the object of analysis in this article, which seeks an approach to the complex reality of Asia and the Pacific through the review of the National Voluntary Reports of four countries in three subregions, as well as the crossroads and parallel roads that define growth, equity and development in the region.

* Recibido: 13 de septiembre de 2020. Aceptado: 30 de octubre de 2020.

** **Fernando E. Nuño Santana** es profesor de Relaciones Internacionales y Procesos de Cohesión en Asia y Pacífico de la Universidad Complutense de Madrid y experto sénior asociado en las áreas de evaluación y gestión por resultados del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Ha gestionado intervenciones de Cruz Roja y Médicos del Mundo como jefe de misión en Kosovo (1999-2001) y coordinador de la Operación de Acción Humanitaria y Reconstrucción en Indonesia y Sri Lanka tras el tsunami (2004-2006).

MOTS CLÉS

ODD; Asie et Pacifique; Changement climatique; Inclusion; Participation citoyenne.

RÉSUMÉ

La relation entre la croissance soutenue qu'a connue l'Asie au cours de la dernière décennie et son reflet dans la progression réelle des Objectifs de Développement Durable est l'objet d'une analyse dans cet article, qui cherche une approche de la réalité complexe de l'Asie et du Pacifique à travers de la révision des Examens Voluntaires Nationaux de quatre pays dans trois sous-régions, ainsi que les carrefours et les routes parallèles qui définissent la croissance, l'équité et le développement dans la région.

Introducción y visión regional

El tema focal del VI Foro de Asia y el Pacífico sobre Desarrollo Sostenible, al que asistieron representantes de 46 Estados asiáticos y oceánicos en marzo de 2019 en Bangkok, fue “El empoderamiento de las personas y el logro de la inclusión y la igualdad”. Las sesiones del foro pusieron sobre la mesa una serie de cambios necesarios para promover la inclusión, la igualdad y el empoderamiento de todas las personas en el marco de los esfuerzos por implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, incluida su aspiración central de “no dejar a nadie atrás”. Asia es el continente que experimenta a nivel global un mayor crecimiento sostenido en las últimas décadas. La mayoría de los países asiáticos destacaron en las conclusiones del foro los progresos realizados en las esferas de reducción de la pobreza, la mejora de la calidad y el acceso a la educación y la salud, pero apuntan también al aumento de desigualdades en la región.

Los niveles de cohesión de las estrategias regionales y subregionales encaminadas a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son asimétricas y dependen, en buena medida, del grado de cohesión y coordinación subregional. Este factor es claramente identificable en procesos como el de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés), en el cual se percibe una buena coherencia entre las prioridades y las estrategias a desarrollar a nivel nacional y subregional, reflejadas en los Informes Nacionales Voluntarios (INV) de varios países socios de ASEAN, como son los casos de Indonesia y Filipinas.

En Asia y Oceanía, un total de 56 estados presentaron al menos un INV en el periodo 2016-2020. Entre ellos, Armenia, Azerbaiyán, Bangladesh, Filipinas, Georgia, India, Indonesia, Nepal, Qatar, Samoa y Turquía presentaron dos exámenes voluntarios en el último lustro. En perspectiva global, algo menos de un tercio de los países que han presentado varios informes (29,73%) se encuentra en Asia y Oceanía.

Los países de desarrollo medio han sido hasta ahora los más interesados en la rendición de cuentas, aunque el foco y el nivel de los avances han resultado desiguales.

Mientras algunos estados asiáticos, como Indonesia, Filipinas y Azerbaiyán destacan un esfuerzo de mayor profundidad en el análisis de los avances de unos pocos ODS, otros países amplían el análisis a la mayoría o a los 17 ODS, pero con carencias en la mención sobre las metodologías aplicadas y los cauces de seguimiento.

Entre los países más desarrollados o emergentes de Asia, India fue la única que presentó dos informes, en 2017 y 2020. La República Popular China solicitó retirarse de la iniciativa en 2020, aunque llegó a presentar un único informe en 2016. Australia, Nueva Zelanda y Japón han presentado un informe en el periodo 2016-2020, mientras que Irán, Islas Marshall, Myanmar, la República Democrática Popular de Corea, Tuvalu y Yemen no han presentado ninguno hasta ahora.

Para analizar el grado de implementación de la Agenda 2030 en Asia y Oceanía, es preciso aumentar el foco subregional en la revisión de las acciones desarrolladas por Azerbaiyán, Filipinas, Fiyi, Indonesia y Turquía. Azerbaiyán, situada en la subregión de Asia del Oeste, es una de las exrepúblicas soviéticas más activas en la creación de una hoja de ruta que logre acelerar la implementación de los ODS, objetivo que destaca su presidente, Ilham Aliyev, en la introducción del último INV presentado. Filipinas e Indonesia, estados archipelágicos del Sureste asiático, son países fundadores de la ASEAN, y suman datos relevantes sobre cómo los avances coordinados a nivel subregional pueden acelerar también los avances a nivel nacional de la Agenda 2030. Turquía, en el extremo asiático occidental, aporta evidencias sobre cómo compaginar la implementación de los ODS a nivel nacional con la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). El presidente turco, Recep Tayyip Erdogan, plantea una visión política del desarrollo en el país en la introducción del último INV.

Azerbaiyán, Filipinas, Indonesia y Turquía son 4 de los 11 países de Asia y Oceanía que han presentado dos exámenes voluntarios en el periodo 2016-2020, lo que permite un análisis con una cierta perspectiva evolutiva. Fiyi, que ha presentado un solo informe hasta ahora, es un ejemplo representativo de los países de Oceanía, que nos permite un acercamiento al abordaje de los ODS desde los estados pequeños del Pacífico.

Nacionalización y apropiación

En el proceso de implementación de la Agenda 2030, la mayoría de los exámenes nacionales voluntarios destacan la progresiva vinculación de los ODS con los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) y las estrategias sectoriales. Esta sincronización entre las agendas internacionales y nacionales ha servido para que la experiencia acumulada, los mecanismos institucionales generados y la apropiación proporcionen una base sólida para el avance de los ODS. El análisis revela que la mayoría de los objetivos se han incorporado en las políticas públicas y la legislación proporciona un marco adecuado para la implementación. Teniendo en cuenta la política, la estrategia y la legislación, hay margen para mejorar las prácticas y los proyectos.

Al mismo tiempo, la mayoría de los países analizados inciden en el hecho de que el desarrollo de la Agenda 2030 hacia el interior de las fronteras nacionales queda influenciado por los acontecimientos internacionales, en especial aquellos en ocurren en los países fronterizos. Turquía, por ejemplo, recuerda que su AOD ronda los 8,6 mil millones de dólares, con una relación con el Producto Nacional Bruto (PNB) del 1,10%. Turquía es uno de los pocos países que cumple el objetivo de destinar al menos el 0,7% de su PNB a la AOD. Aproximadamente 3,6 millones de sirios que se han refugiado hasta la fecha en Turquía pueden acceder a los servicios públicos educativos y sanitarios, además de la ayuda humanitaria. En otro escenario asiático, el conflicto de Nagorno-Karabaj entre Armenia y Azerbaiyán es otro ejemplo de amenaza para la seguridad y cooperación, en este caso en el sur del Cáucaso, que afecta al desarrollo de la Agenda 2030. La ocupación de una quinta parte del territorio de Azerbaiyán por Armenia continúa afectando al modo de vida de miles de desplazados internos y al avance de los ODS, especialmente el Objetivo 16 (paz, justicia e instituciones sólidas).

Los IVN piden a los Estados miembros que incluyan información sobre cómo crean el proceso de apropiación nacional, incluyendo información sobre la forma en que las partes interesadas están involucradas en la identificación de prioridades y la selección de objetivos e indicadores para su progreso. Los esfuerzos de los gobiernos nacionales y locales para localizar la Agenda 2030 a niveles subnacionales también son parte de la generación de apropiación. Una parte importante de la participación de las partes interesadas en el proceso de nacionalización recae en los esfuerzos por consultar las prioridades. Si bien ninguno de los Estados asiáticos informa sobre el uso de encuestas y comentarios públicos en línea como parte de su proceso de nacionalización, la mayoría de los Estados miembros que presentaron IVN (Fiyi, Irak, Kazajistán, Kuwait, Mongolia, Nauru, Omán, Pakistán, Timor Este, Turquía, Turkmenistán, Vanuatu) hacen hincapié en la celebración de reuniones públicas, reuniones de consulta y talleres para generar apropiación durante 2019.

En el contexto de Oceanía, Fiyi desarrolló un proceso emblemático que incluyó 800 foros públicos en los últimos cuatro años, incluidas dos rondas de consultas públicas sobre cuáles son las prioridades en la que debería centrarse el gobierno. Entre los objetivos de las consultas estuvo el de preparar el presupuesto gubernamental anual.

Uno de los componentes destacables en las políticas nacionales de Asia y Pacífico es cómo se articularon la integración y participación de los jóvenes en los órganos de decisión sobre asuntos relacionados con los avances de los ODS. Los consejos juveniles han surgido como un mecanismo para algunos países que empoderan a los jóvenes y ayudan a generar flujos importantes de apropiación a nivel nacional. Los países de Oceanía han sido especialmente activos (Nauru, Tonga, Vanuatu) al dar protagonismo a los consejos juveniles como parte de la implementación de la Agenda 2030. Estos tienden a enfocarse en crear apropiación nacional y proporcionar retroalimentación sobre las iniciativas existentes. Por su lado, Azerbaiyán ha invertido en iniciativas de innovación y procesos *aceleradores* de los ODS en los últimos dos años, atrayendo

220 propuestas de jóvenes empresarios, investigadores y científicos azerbaiyanos que centraron sus iniciativas de emprendimiento en la búsqueda de soluciones a algunos de los principales desafíos para la implementación de la Agenda 2030.

Cambio climático, desigualdad y empleo

Los cinco países analizados coinciden al enfocar sus avances nacionales especialmente en los ODS 4 (Educación de calidad), 8 (Trabajo decente y crecimiento económico) y 13 (Acción climática). Dos de las principales conclusiones del VI Foro de Asia y el Pacífico sobre Desarrollo Sostenible apuntan a una relación cada vez más estrecha entre los efectos del cambio climático y las diferencias de ingresos, distribución de la riqueza y desigualdad en el acceso a los recursos, oportunidades de empleo, acceso a la tecnología y a la protección social, y los efectos de todo ello en las poblaciones vulnerables y marginadas. El foro destacó los especiales efectos del cambio climático en la región, donde se ubican algunos de los mayores emisores de CO₂ del planeta.

Varios estados de la región destacaron en sus INV que un enfoque inclusivo del cambio climático podría acelerar los avances y que se podrían adoptar medidas comunes como la creación de una infraestructura industrial y de comunicaciones más resiliente. Apuntan también sobre la necesidad de aumentar las alianzas para el desarrollo sostenible de carácter inclusivo y entre actores múltiples interesados. La cooperación internacional, la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular siguen siendo abordajes valiosos para la mayoría de los países asiáticos con el fin asegurar la implementación de la agenda 2030.

Indonesia, un país con un crecimiento constante del 5% anual en los últimos cuatro años, es uno de los países que más datos aporta en su INV para visibilizar los avances: la tasa de pobreza disminuyó de 11,25% a 9,82%, el índice de Gini disminuyó de 0,414 a 0,384 y la tasa de desempleo femenino disminuyó de 6,4% a 5,3% en el último lustro. Filipinas también incluye avances cuantitativos, como la disminución de la tasa de desempleo al 5,3% en 2018, la más baja registrada desde 2005. Desglosados por sexo, las tasas de desempleo masculino y femenino son 5,4% y 5,1%, respectivamente, mientras la tasa nacional de subempleo se redujo en 2,1 puntos (bajó del 18,5% en 2015 al 16,4% en 2019). El informe filipino también aporta luces sobre la evolución de algunas dinámicas nacionales en el ámbito laboral: el número de personas económicamente activas disminuyó en el último año, con la escolarización como una de las principales razones de quienes abandonaron la fuerza laboral. Esto se refleja en la disminución del trabajo familiar no remunerado, que se asocia al resultado de programas y políticas que fomentan la participación escolar de los jóvenes. Por su parte, Azerbaiyán centra el análisis en la progresión nacional en la última década. Así, por ejemplo, menciona que la tasa de desempleo bajó del 5,6% a 5,0% en el periodo 2010-2017 (descenso del 4,4% a 4,1% en el desempleo masculino y del 6,9% a 5,9% entre mujeres), sin especificar los datos más actuales. En el Pacífico, Fiyi también

destaca en su informe el avance en la creación de empleo, con un descenso del desempleo tanto de las mujeres (13,0% en 2007 a 7,8% en 2017) como de los hombres (6,5% en 2007 a 3% en 2017).

Pese a los buenos indicadores sobre tasa ocupacional, los INV analizados hacen escasas menciones a cómo se mide la calidad del empleo y coinciden en que un ámbito que es preciso fortalecer es la mejora de las legislaciones relacionadas con el mercado de trabajo, que incluya reglamentos sobre empleo y protección social, lucha contra la discriminación, seguridad y salud ocupacional, identificación de formas de trabajo inaceptables, salarios mínimos y negociación colectiva. La mayoría de los exámenes coinciden en señalar que estas instituciones del mercado de trabajo aplicadas adecuadamente resultan fundamentales, no solo para lograr el ODS 8, sino para alcanzar además aquellos objetivos interrelacionados relativos a la erradicación de la pobreza (ODS 1), el logro de la igualdad de género (ODS 5), la reducción de las desigualdades (ODS 10) y la promoción de instituciones justas (ODS 16).

Asociado con este ámbito de análisis, casi todos los países asiáticos apuntan a la necesidad de aumentar las inversiones en protección social universal, accesible y que tenga en cuenta las cuestiones de género, de conformidad con el nivel mínimo de protección social. El establecimiento de un salario mínimo adecuado es una de las herramientas destacadas para apoyar los ingresos de quienes se encuentran en la parte inferior de la distribución de la renta. Otro aspecto sobre el que inciden los exámenes nacionales es que para lograr la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor se requieren políticas destinadas a combatir las prácticas discriminatorias y los estereotipos basados en el género, en particular respecto del valor del trabajo de las mujeres. También son precisas políticas eficaces en materia de maternidad, paternidad y licencia parental, así como la promoción de un mejor reparto de las responsabilidades familiares.

Invertir en mejores sistemas estadísticos

Una de las lagunas sobre la que casi todos los exámenes nacionales asiáticos alertan es la necesidad de invertir más en los sistemas estadísticos nacionales, que no logran satisfacer la demanda de más, y mejores datos en relación con los objetivos y metas mundiales. Por ejemplo, respecto al ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico) se observa su amplitud y complejidad para avanzar en su consecución. Precisa de la planificación integrada de una amplia gama de agentes, incluidos los ministerios de economía, medioambiente y trabajo, los gobiernos locales, los sindicatos, las organizaciones empresariales, el sector privado, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, con especial incidencia en las opiniones de los grupos marginados.

Para identificar y acotar la dimensión de las poblaciones meta parece inaplazable la inversión en métodos estadísticos eficaces. Sin ella, no es posible evaluar el impacto

de las legislaciones y los marcos normativos para la acción contra la explotación laboral, en especial en ámbitos como el trabajo infantil.

De los informes analizados, únicamente el presentado por Turquía recoge cierto nivel de detalle sobre cómo realizó el seguimiento de los indicadores para medir el avance de los ODS, y se asignaron responsabilidades a los ministerios para 83 indicadores en 2019. El informe reconoce que la proporción de indicadores producidos es mayor para medir los ODS 3, 7 y 9 y hay carencias para medir los indicadores de los ODS 1, 2, 12, 13 y 14.

Respecto a los progresos en los ODS priorizados, Azerbaiyán y Filipinas destacan en sus INV mediciones de avance relacionadas con los ODS de 2019: 4 (Educación de calidad), 8 (Trabajo decente y crecimiento económico), 10 (Reducción de las desigualdades), 13 (Acción por el clima), 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas) y 17 (Alianzas para lograr los objetivos). Turquía considera su progreso más significativo en los ODS 1 (Reducción de la pobreza), 3 (Salud y bienestar), 6 (Agua limpia y saneamiento), 7 (Energía limpia y accesible), 9 (Industria, innovación e infraestructuras) y 11 (Ciudades y comunidades sostenibles). Indonesia y Fiyi destacan avances en todos los ODS, aunque el nivel de detalle de los datos aportados para su validación es muy variable en cada uno de los objetivos revisados.

Participación ciudadana, asignatura pendiente

Las metodologías de sensibilización son elegidas por la mayoría de los países de Asia y Oceanía como un primer paso para involucrar a las partes interesadas en la implementación de la Agenda 2030. Los gobiernos consideran que proporcionan la base para informar a los ciudadanos sobre los compromisos adquiridos, pero, sobre todo, para generar una apropiación amplia, apoyar la implementación y articular modelos de participación ciudadana. En 2017, más del 90% de los INV (39 de 43) se refirieron a actividades de sensibilización (ya sea por parte del gobierno o de actores no estatales), mientras la información sobre actividades de sensibilización solo era recogida por 41 de los 47 países informantes (87%) en 2019.

La mayor parte de las actividades de sensibilización se presentan en forma de esfuerzos de los gobiernos para informar al público. Es decir, no se estimula una amplia corriente participativa. En 2019, la revisión de los IVN revela que 44 actividades de sensibilización se desarrollaron con el objetivo de informar, mientras tan solo 11 tenían el foco en la participación de actores clave, 6 actividades desarrolladas respondían a una metodología de consulta, 3 buscaban la colaboración entre actores clave y 5 buscaban el empoderamiento de sectores de la ciudadanía.

Las actividades de sensibilización más comúnmente desarrolladas por países asiáticos son campañas de sensibilización (Camboya, Israel, Pakistán, Filipinas, Tonga,

Turquía, Turkmenistán), generación de sitios web oficiales específicos (Azerbaiyán y Filipinas) y conferencias específicas centradas en la Agenda 2030 (Azerbaiyán). Por el contrario, estos países no hacen mención sobre el uso redes sociales o medios de comunicación como medios para favorecer los procesos de flujo de información y apropiación y tampoco informan de la traducción de la Agenda 2030 a los idiomas locales.

Con respecto a los países que han enviado IVN más de una vez, la revisión encontró una tendencia a proporcionar más información sobre sensibilización en su primer informe que en el segundo. Turquía es el único país en el que no se identifican actividades de sensibilización en su primer y segundo informes. Colectivamente, los países restantes redujeron a la mitad las actividades de sensibilización identificadas en los segundos informes presentados. Azerbaiyán presentó actividades de sensibilización en su primer informe, pero no en el segundo.

Un ejemplo de buenas prácticas en el ámbito de la participación fue desarrollado por Turquía, que ha implementado dos procesos de INV. El país desarrolló una base de datos nacional en línea con las mejores prácticas sobre ODS. Los sectores público y privado, la Academia, los municipios y las organizaciones de la sociedad civil contribuyeron a la base de datos, que incluye 400 buenas prácticas. El gobierno trabajó con siete instituciones coordinadas de partes interesadas u organizaciones *paraguas* para poner en funcionamiento la base de datos. Cada organización informó a su respectivo grupo de partes interesadas de la base de datos, lo que permitió aportaciones de más de 350 organizaciones de diferentes sectores. El gobierno planea dar seguimiento a los esfuerzos señalados en la base de datos para tomar nota de las actividades que tienen los impactos más significativos en los ODS.

Conclusiones

Los países de Asia y Pacífico han reflejado en sus últimos INV un proceso de nacionalización de los ODS y de alineación de las estrategias existentes con objetivos e indicadores priorizados, integrando “procesos aceleradores” en los presupuestos estatales. Con el fin de lograr una apropiación amplia de la Agenda 2030, es necesario además que los estados de Asia y Pacífico articulen modelos que mejoren la participación ciudadana.

La mayoría de los INV incluyen mediciones de avance relacionadas, principalmente, con mejoras en la educación de calidad, el trabajo decente y la reducción de las desigualdades, destacando los esfuerzos nacionales y subregionales en la acción por el clima, las iniciativas de paz, justicia e instituciones sólidas; y, la generación de alianzas para lograr los objetivos.

El marco estadístico y otras complejidades relacionadas con el análisis de datos siguen siendo un desafío importante para la mayoría de los países de la región. Es preciso

mejorar los sistemas estadísticos nacionales para definir mejor la relación entre los objetivos, las poblaciones metas y un análisis más preciso de los avances en los indicadores de los ODS.

Bibliografía

- KINDORNAY, S. y GENDRON, R. (2020): *Progressing National SDG Implementation: An independent assessment of the voluntary national review reports submitted to the United Nations High-level Political Forum in 2019*, Canadian Council for International Cooperation, Ottawa.
- ECOSOC (2020): *Manual para la preparación de los exámenes nacionales voluntarios*, en https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1901710122018_Trad_Gua_VNR_2018_ES_UPDATE_FINAL.pdf
- (2019): *Contribución del Sexto Foro político de alto nivel de Asia y el Pacífico sobre Desarrollo Sostenible*, Bangkok.
- REPUBLIC OF AZERBAIJAN (2019): *Second Voluntary National Review, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Baku.
- REPUBLIC OF FIJI (2019): *Voluntary National Review, Fiji's Progress in the Implementation of the Sustainable Development Goals*, Suva.
- REPUBLIC OF INDONESIA (2019): *Voluntary National Review, Empowering People and Ensuring Inclusiveness and Equality*, Yakarta.
- REPUBLIC OF TURKEY (2019): *Turkey's sustainable development goals. 2nd VNR 2019, Strong ground towards common goals*, Ankara.
- THE PHILIPPINES (2019): *2019 Voluntary National Review of the Philippines. Review of the status of the implementation of the Sustainable Development Goals in The Philippines focusing on empowering people and ensuring inclusiveness and equality*, Manila.
- UNITED NATIONS: *Multi-stakeholder engagement in 2030 Agenda implementation: A review for Voluntary National Review Reports (2017-2019)*, Department of Economic and Social Affairs (DESA).